

Observación Relevante No. 2/2022

Aguascalientes, Aguascalientes, a cuatro de noviembre dos mil veintidós

VISTO para emitir la presente Observación Relevante a las y los integrantes del H. Ayuntamiento de El Llano, Aguascalientes para que el Departamento de la Instancia de Atención a las Mujeres deje de estar supeditado a la Dirección de Desarrollo Social y se le otorgue la jerarquía y visibilidad institucional que requiere la Instancia encargada de salvaguardar los derechos de las mujeres en ese Municipio, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Del acta de supervisión realizada por personal de este organismo al Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes en fecha trece de octubre de dos mil veintidós se observó que el Departamento de la Instancia de Atención a las Mujeres se encuentra incorporado a la Dirección de Desarrollo Social.
2. El Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el diecisiete de enero de dos mil once establece que la Dirección de Desarrollo Social estará conformada entre otras unidades administrativas por el Departamento de la Instancia de Atención a las Mujeres¹.
3. El citado Código dispone que el objeto general del Departamento de la Instancia Municipal de Atención a las Mujeres será promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación de las mujeres y la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las mujeres en ese Municipio; el ejercicio pleno de todos los derechos reconocidos por la legislación mexicana y la participación equitativa de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social del Municipio, así como la de los hombres en la vida familiar, bajo criterios en donde se mantenga este enfoque en todas las políticas públicas establecidas por cada una de las dependencias y entidades municipales².

II. CONSIDERANDO

4. Los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 62 de la Constitución Política Local y 6 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes establecen que la Comisión es un organismo constitucional autónomo, de protección y defensa de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y conoce de quejas de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier servidor público del Estado de Aguascalientes o de sus Municipios.
5. El artículo 9°, fracciones VIII y XXIII, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes señala como atribución de este organismo,

¹ Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes. Artículo 215.- Las dependencias de la Administración Pública podrán contar con las siguientes unidades administrativas: (...) VII (SIC). Dirección de Desarrollo Social, conformada por: (...) G. Departamento de la Instancia de Atención a las Mujeres; (...). Artículo 257.- Se instituye el Departamento de la Instancia Municipal de Atención a las Mujeres del Municipio de El Llano, para el desarrollo social integral de la mujer dentro del Municipio, como el Departamento de la Dirección de Desarrollo Social.

² Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes. Artículo 258.



proponer a las diversas autoridades del Estado que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

6. En términos de las facultades antes citadas, este organismo debe procurar que se garantice el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

7. Para el cumplimiento de lo anterior, es importante la colaboración de las autoridades administrativas, a fin de que en atención a sus competencias protejan, promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1º de nuestra Carta Magna.

8. En consecuencia, el objetivo de la presente Observación es que las y los integrantes del H. Ayuntamiento de El Llano, Aguascalientes reconsideren que se restituya el área que atiende los casos de violencia contra la mujer como una Dirección, de conformidad con los apartados siguientes:

A. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

9. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, sin discriminación y, a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación. La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que trastoca la cotidianidad de la vida de las mujeres e incluso en su expresión extrema comprende el asesinato, vulnerando los derechos humanos y ocasionando perjuicios a las familias y personas cercanas a la víctima, y en consecuencia a la sociedad, configurándose contextos complejos de violencia feminicida. Dicha violencia trasciende el ámbito doméstico, a un asunto que se reproduce en todas las esferas de la interacción social, y que impacta los derechos sexuales, reproductivos, laborales y económicos, entre otros, y sobre todo que menoscaba el derecho a la dignidad humana y a una vida libre de violencia. Al ser la violencia de género contra las mujeres un asunto de derechos humanos que afectan a toda la sociedad en su conjunto, **cada país es responsable de brindar protección a las mujeres**, de garantizar el disfrute de sus derechos humanos y de que puedan vivir una vida libre de violencia. El **derecho de las mujeres a una vida libre de violencia** es una premisa fundamental de un estado moderno y democrático; este derecho supone el reconocimiento de la dignidad, integridad, libertad y autonomía de las mujeres, como un principio básico de la **no discriminación y de la igualdad entre mujeres y hombres**³.

10. El artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará” señala que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. El artículo 6 del instrumento internacional citado refiere que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

³ Cfr. “Las Órdenes de Protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”, Panorama Nacional 2018 de la CNDH, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf>



a) Datos estadísticos de la violencia de género contra las mujeres y niñas

11. En el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), llevó a cabo en 2016, la cuarta Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH-2016). Esta encuesta ofrece a la sociedad y al estado información referente a las experiencias de violencia de tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario) y recopila información, sobre los agresores y los lugares donde ocurrieron las agresiones.

12. Los resultados de la ENDIREH 2016, muestran que en México, el 66.1% de las mujeres de 15 años y más han enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor alguna vez en su vida. Dicho de otro modo, en el país casi 7 de cada 10 mujeres ha vivido situaciones de violencia. En lo que concierne a aquellas con pareja, la prevalencia asciende al 43.9 %. El 34.3% de las mujeres señaló haber sido víctima de violencia sexual en espacios públicos o comunitarios.

13. Asimismo, la ENDIREH 2016 preguntó a las mujeres los motivos por los que no acudieron a las instituciones a solicitar apoyo o denunciar cuando experimentaron agresiones físicas y/o sexuales de su actual o última pareja, esposo o novio, el 19.8% respondió que no lo hizo por miedo a las consecuencias, 11.4% por sus hijos; 10.3% porque no querían que su familia se enterara; y 17.3% por vergüenza. Es importante subrayar que el 14.8% respondió a la pregunta referida que no denunció por desconocer los mecanismos; el 6.5%, señaló que no confía en las autoridades; y el 5.6% que desconocía la existencia de leyes que sancionaran la violencia contra las mujeres.

14. También, la ENDIREH 2016 mostró que el 17.3% de las mujeres de 60 años o más, vivió algún tipo de violencia; el 15.2% experimentó violencia emocional; el 6.3% violencia económica o patrimonial y el 1.2% violencia física.

15. En este sentido, del estudio denominado *“Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección”*⁴ se desprende que según resultados obtenidos en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal de 2018 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Estado de Aguascalientes reportó en el año dos mil dieciocho cuatrocientas ochenta y ocho órdenes de protección de emergencia. Asimismo, de acuerdo con la consulta que en el mes de junio de dos mil veinte realizó personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), esta entidad federativa presentó veintidós mil trescientos ochenta y ocho casos de violencia contra mujeres, siendo el 82.24% agresores hombres.

16. De acuerdo al mencionado estudio al referirse al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia implica prestar atención al contexto de violencia contra las mujeres que se vive en México y que se ha agudizado durante el periodo de confinamiento derivado de la pandemia mundial por COVID19, lo que ha puesto de manifiesto que la violencia contra las mujeres es otra pandemia, paralela y de mayor duración, que requiere de que las instituciones del Estado cumplan con sus obligaciones y deberes, con el fin de garantizar el derecho de las mujeres a una vida

⁴ CNDH “Rutas para que las mujeres accedan a las órdenes de protección”, 2020, disponible <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/613758/Rutas-Proteccion.pdf>



libre de violencia. Las expresiones constitutivas de violencia contra las mujeres toman distintas formas y transitan en distintos ámbitos. En específico ha destacado la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, que puede comprender violencia psicológica, física, económica y patrimonial, por mencionar solo algunos tipos. La violencia que viven las mujeres en sus hogares puede llegar a su expresión máxima: la violencia feminicida.

17. De este modo, se requiere profundizar cuáles son las obligaciones y deberes del Estado frente al problema de la violencia contra las mujeres para que estas puedan ejercer su derecho a una vida libre de violencia. Así, en el marco de los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, **el garantizar el derecho a una libre de violencia implica que el Estado deberá llevar a cabo determinadas acciones, a través de las cuales se garanticen la seguridad de las víctimas.**

18. El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) desde 1992 recomendó a los Estados adoptar medidas jurídicas y de otra índole como son las medidas de protección necesarias para proporcionar ayuda eficaz a las mujeres contra todo tipo de violencia tales como **actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres y brindar servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de violencia**⁵.

19. En la Recomendación General 43/2020 “Sobre violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a personas víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias” emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el veintisiete de noviembre de dos mil veinte se señala que la prevención de la violencia contra las mujeres constituye una de las principales estrategias para erradicar dicha problemática, que existen diversas modalidades y manifestaciones de violencia, que al ser permitidas (por acción y/u omisión) ponen en riesgo la vida y seguridad de las mujeres. En ese sentido, las obligaciones de los Estados, en casos de violencia contra las mujeres, se encuentran fundadas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se especifican de manera especial en la Convención de Belém do Pará, en su artículo 7.B, en el que obliga de manera específica a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Las diversas interpretaciones del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, dan pauta al establecimiento de un estándar de debida diligencia, mismo que se traduce en: a) El Estado tiene la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra la mujer; un deber aplicable a los actos cometidos por particulares en ciertas circunstancias; que de no hacerlo el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional. b) Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para modificar los patrones de comportamiento sociales que reproducen la violencia contra las mujeres, para eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias, que encuentran su sustento en la inferioridad o superioridad de uno de los sexos, y sobre los roles estereotipados que se imponen tanto a los hombres como a las mujeres. c) Debe existir un vínculo entre el deber de actuar con la debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos para las víctimas y sus familiares, cuando son objeto de actos de violencia y, d) El estado debe de considerar

⁵ Cfr. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convencion-Belem-Para.pdf>

al momento de emitir medidas para prevenir diversos actos de violencia contra la mujer, el hecho de que están expuestas a riesgos en particular tras sufrir actos de violencia.

20. En el Caso González y otras vs. México, conocido también como “Campo Algodonero”, cuya sentencia fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 16 de noviembre de 2009 se estableció **que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres**. En particular, deben **contar** con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y **con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias**. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez **fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer**. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará⁶.

21. En este mismo contexto, el artículo 1º de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁷ y de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes⁸ disponen que los Estados y los Municipios se coordinarán para erradicar la violencia contra las mujeres desde su condición estructural, funcional y personal, a través de su prevención, atención, la protección de sus víctimas, su sanción y la reeducación de los individuos que la ejercen. Asimismo, el numeral 50, fracción VIII de la Ley General en la materia dispone que corresponde a los Municipios participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, mientras el artículo 78, fracción I de la Ley Estatal señala que corresponde a los Municipios diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia de género contra las mujeres.

22. Del capítulo de antecedentes se desprende que por disposición del Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes, la dependencia que salvaguarda los derechos de las mujeres en el referido municipio ostenta el status de Departamento, mismo que forma parte de la Dirección de Desarrollo Social, lo que a consideración de este organismo merma el fortalecimiento de la Instancia de la Mujer, pues reduce su jerarquía y visibilidad institucional al quedar supeditada a la Dirección de Desarrollo Social, cuyo objetivo en términos de los artículos 1 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Aguascalientes y 249 del Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes es salvaguardar los derechos sociales de la población, atendiendo prioritariamente, a los segmentos sociales de

⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras vs. México, “Campo Algodonero”, sentencia de fecha 16 de noviembre de 2009, párrafo 258, pág. 69.

⁷ Cfr. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Cfr. Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes. Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto establecer la coordinación entre el Estado y los Municipios para erradicar desde su condición estructural, funcional y personal, a través de su prevención, atención, la protección de sus víctimas, su sanción y la reeducación de los individuos que la ejercen, la violencia que como resultado de la manifestación de las relaciones de poder desiguales entre los hombres y las mujeres, conduce a la dominación y discriminación de éstas, impidiéndoles el desarrollo de sus capacidades humanas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y observancia general en el Estado de Aguascalientes.

24. Por lo anterior, se emite la siguiente:

III. OBSERVACIÓN RELEVANTE

25. A las y los integrantes del H. Ayuntamiento de El Llano, Aguascalientes de conformidad con el artículo 35, fracción I y 117 del Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes¹⁰ se les recomienda que se realicen las modificaciones pertinentes al Código Municipal antes referido con el fin de que el Departamento de la Instancia de Atención a las Mujeres deje de estar supeditado a la Dirección de Desarrollo Social y se le otorgue la jerarquía y visibilidad institucional que requiere la Instancia encargada de salvaguardar los derechos de las mujeres en ese Municipio.

Así lo proveyó y firma Mtra. Yessica Janet Pérez Carreón, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.

Elaboró.- ARS
Revisó.- PGS



CDHEA

Comisión de Derechos
Humanos del Estado
de AGUASCALIENTES

¹⁰ Código Municipal de El Llano del Estado de Aguascalientes. Artículo 35.- El Ayuntamiento de El Llano, tiene como función general el Gobierno del Municipio y como facultades y obligaciones las señaladas en la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, además de las previstas en el presente Código y las enumeradas en las demás disposiciones jurídicas aplicables, en forma enunciativa y no limitativa, siendo las siguientes: I. Aprobar y expedir el Código Municipal, Bando Municipal, reglamentos, así como las demás disposiciones administrativas de carácter general necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, regular su funcionamiento, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales, para aquéllas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, para garantizar la moralidad y salubridad públicas y la participación ciudadana y vecinal, siempre con arreglo a las bases generales previstas en las leyes en materia municipal; (...). Artículo 117.- Los integrantes del Ayuntamiento tienen la facultad de presentar iniciativas a fin de expedir disposiciones normativas de carácter municipal, tales como Códigos, Reglamentos, Circulares, Acuerdos, y de proyectos de leyes, en términos de lo establecido por la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes. Solamente las iniciativas de Ley se turnarán al Congreso del Estado para su discusión y en su caso, aprobación. Las iniciativas de disposiciones normativas de carácter municipal consisten en la expedición, reforma, adición, derogación o abrogación de las Disposiciones Municipales, que por su naturaleza son de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio, que otorgan derechos y constituyen obligaciones.